

沖縄米軍の訓練移転をめぐる諸問題

—実弾砲撃訓練の事例を中心に—

鈴木 滋

目次

はじめに	Ⅲ 訓練移転問題の背景にあるもの
Ⅰ 海兵隊実弾砲撃訓練移転問題の概要と経緯	1 米軍の訓練環境悪化とその要因
1 海兵隊砲兵部隊と実弾砲撃訓練の概要	2 沖縄の訓練環境をめぐる評価と移転問題への影響
2 問題の発端と移転受入れの経緯	おわりに
Ⅱ 移転先における訓練の概要と検証・評価	
1 訓練の実施状況と財政措置の枠組み	
2 訓練の検証・評価と地元負担をめぐる議論	

はじめに

本年(2013年)4月5日、日米両政府は、沖縄米軍基地の返還・再編に係る新たな指針として、「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」(以下「統合計画」)に合意し、共同発表を行った。「統合計画」は、沖縄における米軍再編の実施により、抑止力の維持と地元の基地負担軽減を図る基本的な方針を確認した上で、嘉手納基地以南の諸施設について、その多くは県内移設という条件付きながら、期限を付した形で返還への道筋を明記した。もとより、在日米軍専用施設のおよそ74%が集中していることから、沖縄の過剰な基地負担が指摘されており⁽¹⁾、今後とも、沖縄米軍基地の削減・返還に向けた日米協議は続くと予測されるが、このほか、地元の基地負担を軽減するための試みとして、1997年以降、沖縄米軍による各種訓練の県外移転が、継続的に実施されている。これまで県外に移転されているものには、従来、海兵隊が県道104号線を越えて行ってきた実弾砲撃訓練のほか、嘉手納基地で行われていた米空軍による訓練の一部、すなわち、米空軍と航空自衛隊による共同飛行訓練がある。

104号線越え実弾砲撃訓練については、砲弾落下の危険性や山火事など、周辺住民に与える影響が懸念され、1996年12月に日米が合意した沖縄の基地返還計画(いわゆる「SACO合意」)を経て、1997年から本土の陸上自衛隊演習場5か所で実施されている。一方、飛行訓練の移転については、米軍再編に係る日米合意文書「再編の実施のための日米ロードマップ」(2006年5月 以下「再編ロードマップ」)に盛り込まれ、本土の航空自衛隊施設6か所に移された。2011年10月には、グアム・北マリアナにも移す日米合意が結ばれており、最近では、普天間基地に配備された海兵隊の新型輸送機MV-22オスプレイによる低空飛行訓練の、本土での実施計画が大きな関心を呼んでいる。

(1) 沖縄県知事公室基地対策課編『沖縄の米軍基地』2008, p.11.

本稿は、日米同盟をめぐる重要な論点のひとつである、沖縄米軍による訓練の移転問題について、主な事実経緯を踏まえつつ、基地問題における位置づけや今後の展望に触れるものである。第Ⅰ章では、訓練移転問題のうち、特に実弾砲撃訓練に焦点を当てて、移転先の受入れ決定に至る事実経緯を概観し、第Ⅱ章では、移転先での訓練の実態や、地元負担との関係をめぐる議論などを取り上げる⁽²⁾。その一方、訓練移転問題の大きな背景には、基地や訓練の運用に影響を及ぼす外的諸要因により、米軍が、本土・海外を問わず、演習場・訓練区域の確保に困難を来している状況がある。沖縄のケースは、その典型的な事例と位置付けられるが、第Ⅲ章では、訓練環境の悪化をめぐる米軍や国防総省の認識を紹介する。そして最後に、訓練移転問題の今後を展望する。なお、本稿における関係者の肩書及び関係機関の名称は、参照文献発表時点のものである。

I 海兵隊実弾砲撃訓練移転問題の概要と経緯

1 海兵隊砲兵部隊と実弾砲撃訓練の概要

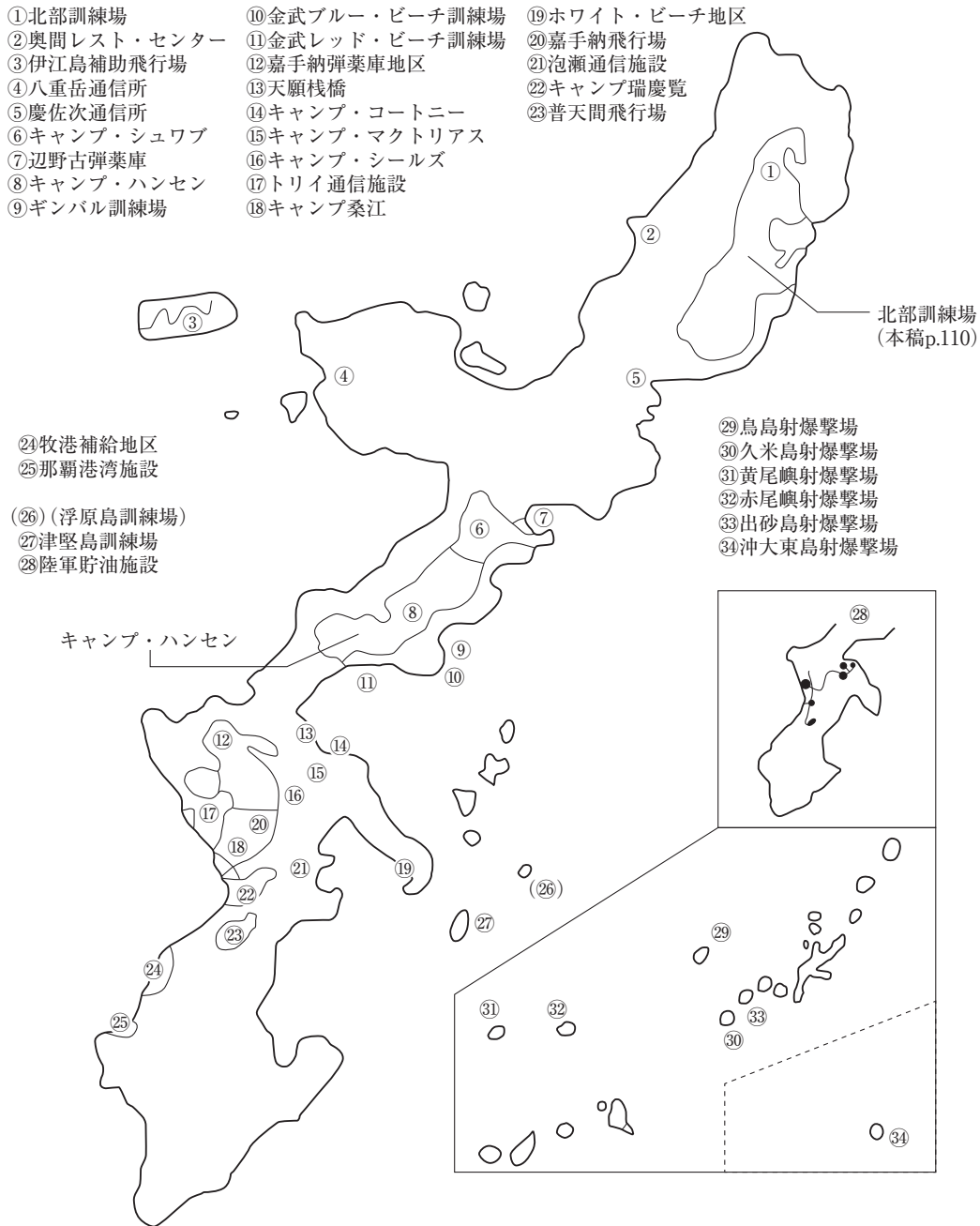
米海兵隊には、主要作戦行動単位として3個の海兵遠征軍 (Marine Expeditionary Force) が編成されているが、そのうち、沖縄に駐留しているのが第3海兵遠征軍 (3rd Marine Expeditionary Force 以下、3MEF) である⁽³⁾。3MEFの主力を成す第3海兵師団 (3rd Marine Division) の隷下には、砲兵部隊として、キャンプ・ハンセン (Camp Hansen 金武(きん)町など4市町村に所在) に第12海兵連隊 (12th Marine Regiment) が編成されている。同連隊には、砲撃訓練を担当する第3大隊 (3rd Battalion) があり、米本土から定期的に6か月交代で派遣される砲兵中隊を、その間、指揮下に組み入れている⁽⁴⁾。

海兵隊は、こういった定期的な交代・派遣システムを「部隊配備計画」(Unit Deployment Program 以下、UDP) と呼んでいるが、実質上、同連隊の過半は、こうした「UDP部隊」で占められており、沖縄に恒久配備されている砲兵部隊は、第3大隊の司令部中隊のみとされている⁽⁵⁾。なお、海兵隊の年次公刊資料によれば、第12海兵連隊は、ハワイのカネオヘ (Kaneohe) 基地に駐留する第1大隊 (1st Battalion) と、沖縄のキャンプ・ハンセンに駐留する第3大隊によって編成されている⁽⁶⁾。図1は、キャンプ・ハンセンを含む、沖縄における基地の位置関係を示したものである。

- (2) 事実経緯に関する記述は、全国紙と地方紙の報道に依拠した部分が多いが、煩雑になるので、新聞記事からの引用は一部に止める。なお、英語文献を含め、関係者の発言などを引用した箇所の中で括弧書きした部分は、理解を助けるため、筆者が補記したものである。
- (3) 3MEFについて、政府文書では「第3海兵機動展開部隊」という訳語が用いられている。米軍再編に係る2006年5月のいわゆる「再編ロードマップ」はその一例。「再編の実施のための日米ロードマップ(仮訳)」防衛省編『平成24年版 日本の防衛—防衛白書—』2012, pp.413-414。本稿では、各種研究論文などにおける用法に従い、より一般化している訳語と思われる「第3海兵遠征軍」を用いる。
- (4) 江畑謙介『米軍再編』ビジネス社、2005, p.356。最近刊行された次の文献にも、ほぼ同様の記述が見られる。軍事情報研究会「アメリカ遠征即応部隊の地球的作戦行動・部隊構造&ウエポン Vol 14 オキナワ米海兵隊の実力&オスプレイの実力」『軍事研究』48巻4号、2013.4, p.132。
- (5) 江畑 同上。海兵隊関係の報道資料によれば、歩兵部隊のUDPは、アフガニスタンやイラクへの派遣のため、一部を除いて2003年から中止されていたが、2012年に再開された。Gidget Fuentes, “Corps moves ahead with infantry rotations to Japan,” *Marine Corps Times*, 2013.2.11。その間、砲兵部隊は、UDPにより沖縄に派遣され続けていたと思われる。本稿では、海兵隊砲兵部隊の編成やUDPとの関係をめぐる記述について、軍事評論家福好昌治氏の教示を得た。
- (6) U.S. Marine Corps, *USMC Concepts and Programs 2013*, p.26。 <http://www.hqmc.marines.mil/Portals/136/Docs/Concepts%20and%20Programs/2013/CP13%20CH2_WEBFA_5FEB13.pdf> 以下、本稿で引用するインターネット情報の最終アクセス日は2013年6月10日である。なお、この資料は、第12連隊を含む3MEFの編成表を掲載しているが、その中には「2013年9月30日時点での兵力構造の変化(を反映したもの)」との注記がある。この注記の意味は不明。

図1 沖縄における米軍提供施設・区域の配置

(平成23.3.31現在)



(注) () の施設・区域は、その全部が地位協定第2条4項(b)に基づいて一時使用されているものである。

(出典) 次の文献に依拠して筆者が作成。「在日米軍提供施設・区域配置図(沖縄)」朝雲新聞社編集局編著『平成24年版 防衛ハンドブック』2012, p.433.

海兵隊は、実際の戦闘をリアルな形で再現する活動として、実弾を用いた射撃・砲撃訓練(Live Fire Training)を重視している。例えば、演習場の管理計画等について規定した海兵隊規則第3750.1C「演習場の安全確保」は、第1章「総則」の最後に、演習場安全確保計画の目的を挙げているが、その中には、部隊が実際に戦闘するように訓練を行うことを可能とするため、安全かつリアルな実弾訓練を促進する、との規定が見られる⁽⁷⁾。

沖縄に駐留・展開する砲兵部隊は、静岡県のキャンプ富士など、本土の演習場に派遣される

(7) この規則は、陸軍と共同で作成されたものである。Army Regulation 38-63/MCO 3570.1C, Range Safety, 30 January, 2012, p.1. <http://www.marines.mil/Portals/59/Publications/MCO%203570_1C.pdf>

こともあったが、射撃・砲撃訓練の多くは、地元の沖縄で行われ、周辺自治体や住民から、日常生活に及ぼす危険や環境破壊などが問題視されてきた。中でも強く懸念されてきたのが、155ミリ榴弾砲を用い、キャンプ・ハンセンから県道104号線を越えて行われる実弾砲撃訓練である（以下、104号線砲撃訓練）。県道104号線は、恩納（おんな）村から金武町を結ぶ道路であるが、全長の半分近くはキャンプ・ハンセン内に位置している。訓練は、金武町の近隣に砲座を設置し、104号線をはさんで4キロメートルほど離れた金武岳、ブート岳などの恩納連山を着弾地とする形で行われてきた⁽⁸⁾。このため、104号線は、訓練期間中封鎖されることになったが、通常、生活道路として利用している周辺住民への影響は大きかったと見られる。

104号線砲撃訓練は、1973年から開始された。本土移転により1997年以降実質的に中止されるまで20年以上続けられ、最大規模を記録した1992年には、実施回数13回、総発射弾数6,468発を数えた⁽⁹⁾。その間、着弾地とその付近で、爆発音や地響きなどの騒音被害や砲弾破片の落下事故、山から沿岸海域への赤土流出など、様々な環境被害が続発したことを受けて、沖縄県は、米軍と国に対し、繰り返し訓練の中止を求めてきた⁽¹⁰⁾。

2 問題の発端と移転受入れの経緯

(1) 移転問題の発端と移転先の決定

1994年6月、訪米した大田昌秀沖縄県知事は、いわゆる「重要三事案」の解決を米政府に要望した。「重要三事案」とは、基地問題のうち、特に地域の産業振興及び県民生活の安定を図る上で重要課題となっており、県民の間でも要望が強いとされた事項である。この中には、①那覇港湾施設の返還、②読谷（よみたん）補助飛行場におけるパラシュート降下訓練の廃止及び同飛行場施設返還のほか、③104号線砲撃訓練の中止が盛り込まれていた⁽¹¹⁾。

この時点で、日米両政府は、104号線砲撃訓練について、基地問題に係る重要課題と認識していたと思われるが、1995年9月4日に起きた、沖縄における海兵隊員の少女暴行事件は、改めて沖縄の基地負担をめぐる議論を促進し、問題解決に向けた動きをさらに加速することとなった。同月27日に開かれた日米安全保障協議委員会（Security Consultative Committee、SCCと略される）において、日米両政府は、104号線砲撃訓練の、本土演習場への分散移転を検討することに合意した⁽¹²⁾。同年10月5日には、訓練移転先検討のため、「特別作業班」が日米合同委員会の下に設置されている。報道によれば、日米両政府は、訓練の一部を県外に移転する方向で検討を進めたとされるが⁽¹³⁾、1996年2月2日には、在日米軍から、すべての実弾砲撃訓練を廃止し、沖縄以外に移す用意がある旨、文書の形で発表があった。その際、在日米軍司令部のケビン・クレサリック報道部長は、「全面移転できるかどうかは日本政府の対応しだい」と付け加えた、とされている⁽¹⁴⁾。

その後、「特別作業班」での議論を経て、日米両政府は、本土の陸上自衛隊5施設において訓練の分散実施が可能との結論に達した。これらの5施設とは、北海道の別海矢白別（べつか

(8) 沖縄県知事公室基地対策課編 前掲注(1), pp.27, 66.

(9) 沖縄県知事公室基地対策課編『沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）』2012, p.101.

(10) 沖縄県知事公室基地対策課編 前掲注(1), pp.27, 66.

(11) 同上, pp.26-27.

(12) 防衛施設庁史編さん委員会編『防衛施設庁史—基地問題とともに歩んだ45年の軌跡』2007, pp.283-284.

(13) 「沖縄の県道越え実弾演習 米、全面本土移転の用意」『読売新聞』夕刊, 1996.2.2. この報道記事によれば、日米両政府は、訓練回数の3分の2程度を本土、3分の1はキャンプ・ハンセンで行う方向で協議を進めていた、という。

(14) 同上

いやうすべつ) 大演習場〔北海道野付(のつけ)郡別海(べつかい)町、厚岸(あつけし)郡厚岸町、同郡浜中町〕、大和王城寺原(たいわおうじょうじばら)大演習場〔宮城県黒川郡大和(たいわ)町、同郡大衡(おおひら)村、加美(かみ)郡色麻(しかま)町〕、北富士演習場〔山梨県富士吉田市、南都留(つる)郡山中湖村、同郡忍野(おしの)村〕、東富士演習場〔静岡県御殿場市、裾野(すその)市、駿東(すんとう)郡小山(おやま)町〕、湯布院日出生台(ゆふいんひじゅうだい)大演習場〔大分県玖珠(くす)郡玖珠町、同郡九重(ここのえ)町、由布(ゆふ)市〕である。いずれも、陸上自衛隊の訓練施設としては最も広大な演習場であり⁽¹⁵⁾、移転先候補に挙げた背景には、これら5施設が、長距離射程の設定を必要とする砲撃訓練の実施条件を備えている、との判断があったものと思われる。図2は、これら移転候補先の位置関係を示したものである。

また、候補とされた演習場では、かねて米軍の単独訓練や日米共同訓練が行われていたことから、移転先候補地の決定にあたっては「米軍受け入れの実績」も重視されたという⁽¹⁶⁾。1996年8月12日には、「特別作業班」の会議が開かれ、日米両政府は、5施設を訓練移転先として決定するとともに、移転先での訓練実施についても、年間の訓練回数は4回以内、日数は35日間以内、参加する米軍の規模は300人強、使用装備は155ミリ榴弾砲12門、車両60両といった条件を付すことで合意した⁽¹⁷⁾。

そのほか、104号線砲撃訓練の移転決定過程を見ていく上では、いわゆる「SACO報告」に

図2 県道104号線実弾砲撃訓練の移転先演習場



(出典) 次の文献に依拠して筆者が作成。防衛施設庁史編さん委員会編『防衛施設庁史—基地問題とともに歩んだ45年の軌跡』2007, p.286.

(15) 5施設の中で最大規模となる矢白別演習場は16,800ヘクタール、最小規模の王城寺原・北富士両演習場でも4,700ヘクタールの広さがある。防衛施設庁史編さん委員会編 前掲注(12), p.286.

(16) 「米軍実弾訓練移転内定 自治体説得、政府に難題 周辺対策上積みも」『読売新聞』1996.8.1.

(17) 「米軍実弾訓練の本土移転 年4回、35日以内を条件に日米合意 地元説得に配慮」『読売新聞』1996.8.13.

についても触れておく必要がある。日米両政府は、少女暴行事件後の1995年11月19日、沖縄の基地負担軽減を目的とした協議機関として「沖縄に関する特別行動委員会」(Special Actions Committee on Okinawa、以下、SACO)の設置に合意していたが、1996年12月2日、協議の結果を「SACO最終報告」としてまとめ、公表した。同報告は、一般的には普天間基地など沖縄米軍施設の返還計画として知られているが、その中には、訓練負担軽減策として「訓練及び運用の方法の調整」という項目も盛り込まれており、104号線砲撃訓練については、1997年度のうちには本土移転を完了し、その後、沖縄においては、「危機の際に必要な砲兵射撃を除き」廃止することが合意された⁽¹⁸⁾。104号線砲撃訓練の移転は、少女暴行事件後、同盟強化をめぐる日米協議のキーワードとなった「負担軽減と抑止力維持の両立」を体現する、政策課題のひとつとして位置付けられたと言えるだろう。

(2) 移転先の反応と訓練受入れに至る経緯

ここでは、紙幅の関係もあるので、主に矢白別演習場のケースを通して、周辺自治体の動向と、訓練移転受入れに至る経緯を見ていくことにしたい。

104号線砲撃訓練の移転計画に対して、候補地とされた地域の反応は、必ずしも一様ではなかったが、候補地が正式に決定される前の1996年2月時点で、すでに、移転検討対象とされた地域では、地方議会による移転反対決議や意見書の採択が相次いでいた。最終的に候補地となった15市町村の中で、こうした形で反対の意思表示を行ったのは、別海町、大和町、大衡村、色麻町、御殿場市、湯布院町(後の由布市)、玖珠町、九重町である⁽¹⁹⁾。特記されるのは、王城寺原・日出生台両演習場周辺地域の地方議会がすべて含まれている点であるが、戦後、米軍に土地を接収された経験がある、これらの地域においては、「米兵の再駐留につながる」として、住民の強い反発があったと見られている⁽²⁰⁾。

一方、東富士・北富士・矢白別各演習場を抱える地域では、自治体ごとに移転受入れをめぐる見解が異なり、地元の思惑は、文字どおり「まだら模様」となって、複雑に交錯していた。北富士・東富士両演習場の周辺地域では、富士吉田市(北富士演習場)のように、地方議会が反対決議を採択する例も見られたが、元々、これらの演習場では、155ミリ榴弾砲を持ち込んだ米軍単独の訓練が行われており、当初から「訓練の内容が変わらないのであれば、受入れもやむを得ない」との受け止め方もあった。山中湖村(北富士演習場)の高村朝次村長は、1996年11月26日、村長選の告示に際して、これと同様の文脈から「受入れ」発言を行っている⁽²¹⁾。このような「基本的には反対だが、国が決めたことなら受入れざるを得ない」という見解は、後に見るように、各地域で、移転受入れを決定づける重要な論拠となっていく。

移転候補地では、一定期間とはいえ、海兵隊が駐留することに伴う犯罪のリスクや、砲撃訓練による環境被害に対する地域社会の懸念が払拭されず、移転受入れをめぐる国(防衛施設庁)と地元の交渉は、容易には進展しなかった。こういった流れが変わり、移転容認に向けた動きが進み始めるのは、1996年12月である。同月18日、別海町(矢白別演習場)議会は、新たに移転受入れ容認決議を採択し、佐野力三別海町長は、この決定を歓迎した。その背景には、陸上

(18) 「SACO最終報告(仮訳)」防衛省編 前掲注(3), p.425.

(19) 「沖縄米軍、県道越え実弾訓練の本土移転 候補28議会が拒否/読売新聞社調査」『読売新聞』1996.2.27.

(20) 同上

(21) 「米軍の実弾演習、進まぬ移転話『受け入れ』自治体は少数」『読売新聞』1996.11.29.

自衛隊別海駐屯地の存続問題が持ち上がる中、交付金などが地域社会にもたらす経済効果への考慮があったと見られている⁽²²⁾。これに対し、同じく矢白別演習場を抱える厚岸町と浜中町は、反対姿勢を変えなかった。演習場面積の6割を抱える別海町とは異なり、これら2つの町では、移転受入れは、騒音被害の拡大をもたらすに過ぎない、と見なされたようである⁽²³⁾。

しかし、その直後、移転交渉をめぐる局面は大きく揺れ動く。別海町議会の容認決議から2日後の12月20日に行われた、諸富増夫防衛施設庁長官と周辺3町長（佐野別海町長、沢田昭夫厚岸町長、小林章浜中町長）との会談の際、4者の間で「事実上移転を容認する」とされる確認書が取り交わされたのである。ただし、この時点で厚岸・浜中両町は反対の姿勢を変えておらず、双方の「考え方を相互に確認した」（諸富長官の見解）文書を作成した、というのが実態のようである⁽²⁴⁾。会談後、沢田厚岸町長は、「国の責任でやるならやむを得ない」と発言したところ、国から「容認」と取られた、と説明したが⁽²⁵⁾、このときの「確認書」は、結果的に、その後の移転受入れに向けた動きを加速することになった。

翌1997年2月28日、別海町は、国に対し、移転受入れを正式に通告した。別海町から、移転交渉を所管する札幌防衛施設局に対し、受入れの条件が提示されたのは、正式通告の2日前である。別海町からは、防衛施設庁の所管事項を超えた要望（漁業振興、航空路線増など）も示されたが、報道によれば、条件提示の前段階で、すでに両者のやり取りがあり、施設局から「すべての要望に対応できる」旨、回答があったのを受けて、条件提示が行われており、そのため、条件提示からわずか2日間で、スピード決着することができたという⁽²⁶⁾。別海町の受入れ容認は、全国の移転候補地で初の事例となった。

その後、3月12日、沢田厚岸町長は、定例町議会において移転容認を表明した。4月23日には、堀達也北海道知事が小林浜中町長と会談し、「受入れやむなし」との認識で一致したことを受け、記者会見で移転容認の意向を正式に表明した。その際、知事は、「周辺の生活や環境への影響などへの懸念から訓練移転は受け入れ難い、という基本的な考え方に変わりはない」と述べ、国の圧力による「苦渋の決断」であることを強調した⁽²⁷⁾。

以上のような経緯を経て、矢白別演習場での移転訓練受入れが確定したが、問題をめぐる周辺自治体の対応は分かれた。経済効果に期待した別海町に対し、移転受入れのメリットに乏しい厚岸町と浜中町は、訓練被害に対する地元住民の懸念に配慮し、一貫して反対し続けたが、別海町の先行受入れにも影響を受けながら、最終的には、国との力関係などから、「反対ではあるがやむを得ない」といった論法で、移転に対し、いわば「暗黙の同意」を与える形となった。

矢白別以外の4候補地でも、移転受入れに至る過程は、概ね似通ったパターンをたどった。移転反対論が強かった王城寺原演習場では、演習場着弾地に隣接する、大和町の一部地区住民から、補償対策と引換えに集団移転を求める「決意書」が同町へ提出されたのをきっかけに、移転容認論が浮上した。1997年3月末のことである⁽²⁸⁾。それまでは、「地元の意向を見守る」

(22) 「〈視覚触覚〉 米軍訓練移転 先行きなお不透明 別海町容認決議 厚岸・浜中は反対」『北海道新聞』1996.12.19.

(23) 同上

(24) 「〈視覚触覚〉 米軍訓練の矢白別移転『合意』 国の姿勢強く苦渋の『独断』 決め方に地元憤慨 『頭ごし』 苦悩の道」『北海道新聞』1996.12.22.

(25) 同上

(26) 「米軍訓練受け入れ 民意の反映どこに」『北海道新聞』1997.3.1.

(27) 「米軍訓練移転 堀知事、容認を正式表明 浜中町長と協議で一致 国に7項目」『北海道新聞』1997.4.24.

(28) 「米軍砲撃訓練 移転候補地は今（上）王城寺原（宮城）」『河北新報』1997.4.12.

として、明確な立場を示していなかった浅野史郎宮城県知事が、演習場を抱える3町村に対し、受入れも視野に入れた形で検討するよう要請する局面へと移行し⁽²⁹⁾、4月20日には、これらの自治体が、久間章生防衛庁長官との会談において、「事実上の容認」を表明するに至った。会談の席で、久間長官が、移転について「国の責任でさせてもらう」と通告したのに対し、3町村の側は「反対だが仕方ない」と述べたという⁽³⁰⁾。

同じく移転反対論が強かった日出生台演習場でも、4月22日に平松守彦大分県知事が、久間長官との会談で容認を表明した。知事は、その際、移転問題は国の専権事項であり、演習場も国有地であることから、「国の責任で行うのであれば、いかんともしい難い」と述べている⁽³¹⁾。これら、宮城3町村の首長や平松知事の発言が、厚岸町や浜中町の論法と酷似していることは言うまでもない。

4月23日には、5つの候補地のうち、最後に残った形の東富士演習場についても、御殿場市など周辺自治体が移転容認を表明し、104号線砲撃訓練移転問題は、概ね前記の日米合意（1996年8月）に沿った形で決着することとなった⁽³²⁾。各自治体の「容認」表明が、時期的に集中しているのは、この間、国の交渉圧力と地元の容認論が「共鳴」して、受入れに向けた大きな流れが、急速に形成されたことを示しているように思われる。

以上、104号線砲撃訓練移転問題をめぐる経緯を見てきたが、そこからは、米軍基地問題全般に通じる3つの特徴を指摘することができる。第1の特徴は、米軍の国内移転を図る場合、明確な形で政治的合意を形成するのは困難であるため、国と地方の力関係という政治力学を背景として、国の一方的な決定を地方が暗黙のうちに承認するという一種の便法が、解決方式として用いられている点である。104号線砲撃訓練移転問題についても、最終的な決着は、このような手法に依拠せざるを得なかった⁽³³⁾。しかし、基地問題における「黙示的承認」という方式は、「同意によらない強制」という図式でとらえられやすく、受入れ先の地域社会との関係では、不安定な要素を抱え込むことにもなる。

第2の特徴は、米軍の国内移転は、移転候補先での地域的な利害の複雑化に結びつく可能性を宿している点である。この点に関連するが、矢白別演習場への移転問題については、「移転で得るものが明確な別海、損も得もする厚岸、失うものが目立つ浜中。」との報道も見られた⁽³⁴⁾。こういった現象は、地域間対立に発展することもあるが、多くの場合、移転受入れに伴う経済的メリットの有無をめぐって生起するものと考えられる⁽³⁵⁾。矢白別演習場のケースは、移転問題が地域的な利害の相違という要件にも大きく影響されること、問題解決のためには、第1の特徴として挙げた政治手法に加え、移転受入れ先との経済的な利害調整、最終的には交付金

(29) 同上

(30) 「沖縄実弾訓練 宮城移転を容認 『王城寺原』の地元3町村長」『日本経済新聞』1997.4.21.

(31) 「在沖縄米軍実弾訓練、日出生台も受け入れ、本土移転年度内実施へ」『西日本新聞』1997.4.23.

(32) 北富士演習場については、1997年4月17日から18日にかけて、富士吉田市や山中湖村など周辺自治体・地方議会が容認を表明、21日には、演習場管理をめぐり、周辺住民と国の協議機関である「北富士演習場対策協議会」が、受入れを決定した。天野建山梨県知事が正式に容認を表明したのは5月2日である。

(33) ちなみに、報道によれば、日出生台演習場への訓練移転交渉の前に、防衛施設庁の一部関係者は、「仕方がないと言ってもらえれば、それで十分なんだ」と漏らしていたという。「急転回・日出生台、米軍訓練移転〈下〉国の責任、展望ないまま“強行突破”」『西日本新聞』1997.4.27.

(34) 「〈米軍訓練移転問題 急転「矢白別」〉下 地域振興 『予算大幅増 悩んだ地元 結局は容認』『北海道新聞』1997.4.28. なお、川上郡標茶（しべちゃ）町の場合は、演習場に接していながら、さらに経済的なメリットが乏しいと見られていた。「〈迫る米軍訓練「矢白別」からの報告〉下 消えぬ疑問—浜中、標茶、厚岸 地元『得るものない』」『北海道新聞』1997.9.13.

(35) 米国でも基地の受入れをめぐって地域間の利害対立が生じ、基地建設計画全体に影響を及ぼしている例が見られる。次の文献を参照。鈴木滋「米本土における艦載機離発着訓練（FCLP）施設設置問題—2008年1月以降の経緯を中心に—」『レファレンス』742号, 2012.11, pp.43-64.

などの財政措置が必要となることを示唆している。

第3の特徴は、国内移転問題に対する米軍の見解が、必ずしも明らかにされていない点である。移転先の決定・訓練条件の設定などについて、日米両政府は、日米合同委員会や、その下部機関での協議を重ねており、米軍の考え方は、この問題をめぐる意思決定に一定の影響を及ぼしたと見られる。移転問題では、報道量との関係で、国内の政治過程に目が行きがちであるが、米軍は、問題の一方の当事者であり、移転計画に関する米軍の見解が、断片的にしか示されていない現状は、問題の全体像を不透明なものにしている。

II 移転先における訓練の概要と検証・評価

1 訓練の実施状況と財政措置の枠組み

(1) 訓練の実施状況と実施経緯

1997年4月末の時点で、5つの候補地に対する訓練移転がほぼ固まり、同年7月3日から9日にかけて、初の移転訓練が北富士演習場で行われた。以降、移転訓練は、5か所の持ち回り方式で毎年実施されている。その間の推移を示したのが表1である。このうち、2007年から2009年の3年間については、例年と比較して、砲撃訓練の全体的な規模が明らかに低下していることが分かる。米軍の「運用上の都合」によるものと思われるが、詳細な理由は不明である。

訓練は、毎年、概ね4か所で行われており、矢白別や東富士など、特に広大な演習場には、しばしば大隊規模の部隊が展開している。訓練は、周辺地域社会への影響を考慮し、基本的には、1996年8月の日米合意が定めた条件(実施日数、使用砲門数などの上限: 前述p.99を参照)に沿った形で行われているが、注目されるのは、夜間訓練の実施割合が高いことである。各演習場とも、総日数に占める夜間訓練の比率は5割を超えている場合が多い。矢白別では、2002年と2010年に、それぞれ10日間のうち9日間、夜間訓練が行われている。海兵隊は、夜間戦闘を重視しており⁽³⁶⁾、移転砲撃訓練は、実戦を意識したリアルな訓練環境への習熟を目的として行われていることが窺える。

そのほか、2006年からは、機関銃やライフルを用いる小火器訓練も追加実施されるようになった。きっかけは、前年(2005年)11月、米側から、砲撃訓練と合わせて、小火器の実弾射撃を伴う砲陣地防御訓練を行いたい旨、正式に要請が行われたことである⁽³⁷⁾。2006年4月には、矢白別演習場の周辺自治体に対して、札幌防衛施設局から米側の要望が伝えられたが、元々、国との合意では、移転訓練は、104号線砲撃訓練と同質同量とすることになっており、小火器訓練の実施は明記されていなかった。このため、その追加受入れをめぐり、地元の賛否は分かれた⁽³⁸⁾。

また、日出生台演習場でも、広瀬勝貞大分県知事が、当初は、演習場使用協定にない訓練との理由から受入れを拒絶しながら、その後、同協定の改定を視野に入れた受入れ検討へ方向転換した、と報じられるなど、地元の反応は複雑なものであった⁽³⁹⁾。結果的に、2006年10月下

(36) この点に関連するが、海兵隊の戦闘能力の上で、夜間作戦と実弾射撃は極めて重要である、と述べた、海兵隊関係者による、次の議会公聴会証言がある。*Critical Challenges Confronting National Security-Continuing Encroachment Threatens Force Readiness*, Hearing before the Committee on Government Reform, House of Representatives, 107th Congress, 2nd Session, May 16, 2002, p.117.

(37) 防衛施設庁史編さん委員会編 前掲注(12), p.285.

(38) 「米海兵隊の矢白別訓練・小火器追加 是非 割れる地元」『北海道新聞』2006.4.15.

表1 海兵隊の沖縄県外における移転砲撃訓練の実施状況

	矢白別				王城寺原				北富士				東富士				日出生台			
	兵員規模	実施日数	うち夜間	発射弾数	兵員規模	実施日数	うち夜間	発射弾数	兵員規模	実施日数	うち夜間	発射弾数	兵員規模	実施日数	うち夜間	発射弾数	兵員規模	実施日数	うち夜間	発射弾数
1997	大隊	10	6	3,100	中隊	8	1	400	中隊	6	2	550	中隊	10	7	550	中隊	—	—	—
1998	大隊	10	8	2,650	中隊	7	4	400	中隊	10	6	1,000	中隊	—	—	—	中隊	8	5	450
1999	大隊	10	7	2,000	中隊	7	5	350	中隊	—	—	—	中隊	10	6	600	中隊	8	6	500
2000	中隊	8	6	548	中隊	—	—	—	中隊	9	0	448	大隊	10	7	2,528	中隊	8	4	366
2001	—	—	—	—	中隊	8	7	376	中隊	9	3	356	大隊	10	5	1,117	中隊	8	4	360
2002	大隊	10	9	2,148	中隊	8	4	544	中隊	8	0	334	中隊	9	7	420	—	—	—	—
2003	大隊	10	8	1,791	中隊	8	3	496	中隊	8	6	330	—	—	—	—	中隊	9	2	350
2004	中隊	9	5	639	中隊	8	5	321	—	—	—	—	大隊	10	5	1,060	—	—	—	—
2005	大隊	10	6	687	—	—	—	—	中隊	9	0	520	中隊	8	4	264	中隊	8	3	600
2006	—	—	—	—	中隊	8	4	320	中隊	9	5	600	大隊	10	8	2,108	—	—	—	—
2007	中隊	10	8	972	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2008	中隊	10	5	531	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2009	—	—	—	—	—	—	—	—	大隊	10	6	720	—	—	—	—	中隊	10	6	699
2010	大隊	10	9	1,799	中隊	10	2	1,095	—	—	—	—	大隊	10	7	1,760	中隊	5	3	500
2011	—	—	—	—	—	—	—	—	大隊	10	7	2,098	大隊	10	8	3,105	中隊	10	7	720
2012	大隊	9	6	1,833	中隊	6	3	540	中隊	10	5	995	中隊	10	7	1,900	—	—	—	—

(注) 「兵員規模」：大隊は340名から430名、中隊は130名から280名。

「うち夜間」：「夜間」とは「実施日数」のうち18時以降の夜間訓練を行った日数。

「一」：当該年度は訓練が行われなかったことを示す。

(出典) 次の資料に依拠して筆者が作成（参照資料に掲載された数値等各項目の一部を抽出）。「キャンプ・ハンセンにおける米海兵隊の県道104号線越え実弾射撃訓練の『本土移転・実施』について」防衛省『衆議院予算委員会要求資料（日本共産党）（第二次）』2013.4. pp633-636.

旬までには、関係全自治体が訓練実施を容認する形になったが、日出生台演習場については、2007年に国と周辺自治体が、小火器使用を盛り込んだ、新たな演習場使用協定を締結した経緯もあり、初めて実施されたのは、2010年2月であった。なお、防衛省によれば、小火器訓練については、専用射撃場を使い、砲撃訓練とは同時に行わない形で運用されているという⁽⁴⁰⁾。

(2) 訓練実施に関連する財政措置の概要

ここでは、移転訓練の実施に関連する国の財政措置について、その枠組みを概観する⁽⁴¹⁾。移転訓練の実施にあたり、国は、実施初年度の1997年から、移転先演習場に展開する米軍の人員・物資等に対する輸送支援（訓練移転）、移転先演習場における安全管理施設等の整備、演習場周辺の生活環境保全のため、関係自治体から強い要望のある、住宅防音、民生安定施設助成⁽⁴²⁾及び住民移転措置等を、前記「SACO報告」の実施に関連した施策として行っており、そのために必要な諸経費を拠出している⁽⁴³⁾。また、これら諸経費の中には、いわゆる「SACO調整交付金」（後述）が含まれる。防衛省の予算委員会提出資料によれば、予算費目上は、訓練移転と安全管理施設整備については「訓練改善のための事業」、その他のものは、「その他周辺対策等」（住民移転跡地の管理等）を含めて、「SACO事業の円滑化を図るための事業」と区分されている⁽⁴⁴⁾。

このような、訓練実施に関連する財政措置の全体像を俯瞰的に示すことは難しいと思われるので、一例として「SACO調整交付金」の交付状況をまとめた（表2）。「防衛施設周辺環境整備法」⁽⁴⁵⁾第9条は、国が、砲撃や射爆撃が実施される演習場など、周辺地域の生活環境や地域開発に広範かつ著しい影響を及ぼしている、大規模な防衛施設の周辺地域に所在する自治体を「特定防衛施設関連市町村」として指定した上で、当該自治体に対し、公共用施設の整備に充てる財源として「特定防衛施設周辺整備調整交付金」を交付する旨規定している⁽⁴⁶⁾。「SACO調整交付金」とは、「SACO報告」施策に関連する形で、砲撃訓練を受入れた自治体と沖縄の自治体に対して、「特定防衛施設周辺整備調整交付金」の特別交付分として交付されているものをいう。2012年度を例にとると、砲撃訓練の移転先には、総計13億7,700万円が交付されている。ただし、2007年度以降は、交付額削減のため、その年、演習を実施しなかった地域は、原則的に対象外とされているようである。

(39) 「小火器訓練追加問題 知事に聞く 上・下」『朝日新聞』（大分全県版）2006.10.13; 2006.10.14. 日出生台演習場については、1997年に福岡防衛局（現九州防衛局）と周辺自治体との間で、1996年8月の日米合意と同内容の演習場使用協定が結ばれている。

(40) 「日出生台 米訓練 県・地元『協定順守を』拡大阻止へ国にくぎ」『朝日新聞』（大分全県版）2009.12.21.

(41) 主に次の文献に依拠して記述した。久古聡美「防衛施設関連の交付金制度の概要」『国政の論点』2012.3.30, pp.2-3; 丸茂雄一『叢書 日本の安全保障第7巻 概説 基地行政法—基地行政のデュー・プロセス—』内外出版, 2009, p.40.

(42) ここでいう「民生安定施設」については、「防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律施行令」（昭和49年6月27日政令第228号）第12条で、その類型を規定しており、道路、消防施設、公園、緑地その他の公共空地、し尿処理施設、ごみ処理施設、老人福祉センター、農業用施設、林業用施設、漁業用施設などが挙げられている。

(43) 防衛施設庁史編さん委員会編 前掲注(12), p.286.

(44) 「最近5カ年間のSACO関連の予算措置及びその内容（項目別・年度別に、金額及び内容を詳細に示す）の推移」防衛省『参議院予算委員会要求資料』2013.3, p.67.

(45) 「防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律」（昭和49年6月27日法律第101号）

(46) この交付金は、当該自治体の一般財源ではなく、用途が限定される特定財源となる。従来は、公共用の施設の整備（いわゆるハコ物）を目的としていたが、2011年4月に行われた「防衛施設周辺環境整備法」改正によって、新たに「生活環境の改善若しくは開発の円滑な実施に関する事業」（いわゆるソフト事業）にも充てることが可能となった。久古 前掲注(41), p.3.

表2 移転砲撃訓練受入れ自治体に対する「SACO交付金」の交付状況

(単位：100万円)

年度	矢白別周辺自治体	王城寺原周辺自治体	北富士周辺自治体	東富士周辺自治体	日出生台周辺自治体	年度別総計
1997	500	399	400	400	300	1,999
1998	500	399	400	300	400	1,999
1999	500	399	300	400	400	1,999
2000	400	300	400	500	400	2,000
2001	300	399	400	500	400	1,999
2002	500	399	400	400	100	1,799
2003	500	399	400	100	400	1,799
2004	400	399	100	500	400	1,799
2005	500	99	400	400	400	1,799
2006	100	399	400	500	400	1,799
2007	361	360	360	361	交付なし	1,442
2008	361	162	198	交付なし	199	920
2009	198	交付なし	451	198	360	1,207
2010	451	360	交付なし	451	360	1,622
2011	交付なし	198	451	451	360	1,460
2012	405	324	324	324	交付なし	1,377

(注) 出典資料では、交付対象の各市町村別に交付金額が記載されているが、ここでは、演習場単位で周辺自治体の総額を集計して記した。灰色で網掛けにした部分は、その年、当該演習地で訓練が行われなかったことを示す。国は、2007年度以降、訓練が行われなかった地域を交付対象外としている。2007年から2009年の3年間と2011年は、複数の演習場で訓練が行われなかったが、交付金を受けなかったのは、そのうち一地域に止まっている（例えば2007年度の日出生台）。

(出典) 次の資料に依拠して筆者が作成。「SACO関係経費について④SACO事業の円滑化事業にかかる周辺整備調整交付金について（年度別・自治体別の交付額の推移、交付金に基づく事業計画の内容）」防衛省『衆議院予算委員会要求資料（日本共産党）（第二次）』2013.4, p.642.

2 訓練の検証・評価と地元負担をめぐる議論

(1) 訓練の実施状況に対する検証と評価

移転訓練の実施については、周辺地域社会への影響を抑制するため、1996年8月の日米合意や、国と地元の合意によって、様々な条件が課されており、地元自治体からは、日米合意に沿った訓練実施について、繰り返し要望が出されている。例えば、周辺自治体で構成する「矢白別演習場関係機関連絡会議」が、2010年5月に北海道防衛局へ提出した「要請書」は、訓練を将来的に固定化しないこと、米兵の規律維持、住宅防音区域の拡大などに加えて、今後行う訓練は、榴弾砲と小火器を用いた実弾射撃に限定し、これ以上拡大しないこと、夜間訓練は極力行わず、実施する場合は、午後9時30分には終えるよう配慮することを要望事項として挙げている⁽⁴⁷⁾。

しかし、米軍の実施条件順守については、懐疑的または批判的な見方も少なくない。特に議論されているのは、先に紹介した夜間訓練や小火器訓練である。日米合意では、移転訓練は、沖縄で行われてきた訓練と同量・同質にするとされてきたが、これらの訓練は、合意を逸脱しているのではないか、という趣旨の批判がある。報道は、夜間訓練が「合意違反」であること

(47) 「矢白別演習場における沖縄県道104号線越え実弾射撃訓練の分散・実施に関する要請書」平成22年5月 北海道庁ホームページ <<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/ktk/g-sng/H22youseisyo.pdf>>

の論拠として、沖縄防衛局によると、キャンプ・ハンセンにおける夜間砲撃訓練は、訓練移転前の1992年から96年には実施していなかったとされていることや、当時の事情について、海兵隊関係者が「沖縄では安全のため夜間には撃っていない」と証言していることなどを挙げている⁽⁴⁸⁾。これに対し、国は、2010年6月29日に決定した政府答弁書において、移転先（この場合は矢白別）における夜間射撃訓練は、104号線砲撃訓練の一部として行われていた夜間訓練と同様のものである、と述べており⁽⁴⁹⁾、「同量・同質」の訓練であるか否か、両者の認識には隔たりが見られる。

小火器訓練についても、「同量・同質の訓練」に該当するか、議論は分かれている。一例に過ぎないが、日出生台演習場で初めて小火器訓練が行われたとき、この訓練は、キャンプ・ハンセンでも行っており、実施は日米合意の範囲内だ、と海兵隊関係者が発言したのに対し、地元市民団体の関係者は、日米合意にあったのは砲撃訓練の移転だけで、米軍は、キャンプ・ハンセンでの訓練すべてとすり替えている、と反論している⁽⁵⁰⁾。訓練の実施自体は、各演習場とも、周辺自治体から承認された形になっているが、地域社会や報道機関による、運用面での実態検証などは、今後とも続けられるであろう⁽⁵¹⁾。

ちなみに、最近（2013年6月）、矢白別演習場での移転砲撃訓練の際、海兵隊員のミスにより、砲弾を演習場外に着弾させる事故があった。この事故については、米軍側の情報公開が十分に行われていない、との批判⁽⁵²⁾や、今回を含め、過去13回にわたる訓練の際、演習場内を通る国道272号線の通行止めが行われていなかった、との指摘がある⁽⁵³⁾。

(2) 移転訓練の成果と地元負担をめぐる議論

104号線砲撃訓練の移転は、沖縄の負担軽減を図り、また、日米安保体制の信頼性の向上を図る上で、米軍の練度維持及び即応態勢を保持するために必要とされたものである⁽⁵⁴⁾。であれば、移転訓練の成果は、この2つの問題から検討される必要がある。まず、負担軽減の問題であるが、国の立場は、SACO関連事業の着実な実施によって、その実現を図っていくというものである。104号線砲撃訓練の移転は、このような文脈から、基地問題の解決に向けた作業が進展していることの証左と位置付けられている⁽⁵⁵⁾。

これに対し、沖縄の基地負担は軽減されていない、との見方も強い。その論拠は、104号線砲撃訓練が移転した後も、キャンプ・ハンセンでは、小銃などを用いた実弾射撃訓練が引き続き行われていることである。訓練移転後の2000年3月と2005年4月には、実弾射撃が原因と思われる山林火災が発生している。また、2005年6月頃には、やはりキャンプ・ハンセンの「レ

(48) 「実弾射撃 夜間・小火器が常態化 米訓練の本土移転後」『朝日新聞』（大分全県版）2011.2.10.

(49) 第174回国会 参議院議員紙智子君提出矢白別演習場における米海兵隊実弾砲撃訓練に関する質問に対する政府答弁書（平成22年6月29日内閣参質174第112号）、2010.6.29, p.1.
<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/syuisyo/174/toup/t174112.pdf>>

(50) 「小火器訓練 りゅう弾砲と同時不使用の約束は 検証困難 住民不安増す」『朝日新聞』（大分全県版）2010.2.7.

(51) 日出生台演習場の場合、運用上、砲撃演習と小火器訓練を同時に行わないことについて、国と地元の間で確認書が交わされている。2010年2月、日出生台演習場で初となる小火器訓練が行われた際、九州防衛局は、訓練内容が、この確認書に沿って行われていることを確認したとされているが、訓練を監視した市民団体によれば、外部からは検証できない状況であったという。同上。

(52) 「地元に一報 判明2時間半後 情報公開『米軍の壁』『北海道新聞』2013.6.13.

(53) 「国道、危険目の前 過去13回通行止めせず訓練」『北海道新聞』2013.6.13.

(54) 防衛施設庁史編さん委員会編 前掲注(12), p.283.

(55) 例えば、高村正彦外務大臣による次のような発言がある。「県道104号線越え実弾射撃訓練を本土の5つの演習場で実施しております。（中略）こうしたことは、沖縄の基地問題解決に向けた作業が着実に進展していることを示すものであります。」（第145回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第2号 平成11年2月9日 p.1）

ンジ4」と呼ばれる訓練区域に、陸軍の射撃訓練場が新たに設置され、実弾射撃訓練が行われるようになった⁽⁵⁶⁾。この訓練施設は2009年に移設されたが、2010年には、再び新たな射撃場が整備された⁽⁵⁷⁾。このような状況について、キャンプ・ハンセンに隣接する金武町伊芸(いげい)区の宣野憲一区長は、榴弾砲射撃の分の負担は確かに減ったが、根本的な問題は解決されていない、と述べている⁽⁵⁸⁾。

それでは、米軍の練度維持及び即応態勢の保持という問題についてはどうだろうか。断片的な情報ではあるが、海兵隊関係者の発言からは、沖縄以外での訓練機会の拡大が、米軍の練度維持と即応力強化に資する結果となっていることが窺われる。例えば、東富士演習場での移転訓練に際し、在沖第12海兵連隊第3大隊長のサミュエル・スタッガード中佐は、移転訓練と同演習場の意義について、それぞれ、「異なった場所での演習は異なった状況での対応訓練にいい機会」、「起伏ある丘や不安定な気候、そして広大な敷地は様々な訓練に対応できる最良の演習場の一つだ」と述べている⁽⁵⁹⁾。

その一方で、この問題は、沖縄及び移転訓練受入れ先の「新たな地元負担」という論点と密接に結びついている。移転訓練の範囲が、日米合意の枠を超えて拡大している、という批判があることについては、すでに述べた。移転訓練は、単に訓練を本土に移すということには止まっておらず、「沖縄の負担軽減」を逆手にとって、米軍の訓練上の自由を拡大しながら、一方では、沖縄にも新たな負担を強いている、との見方もある⁽⁶⁰⁾。移転訓練の成果については、米軍の機能強化と地元負担の軽減を両立させるといふ、困難な課題との関係で、未だ評価は定まっていないと言えるだろう。

Ⅲ 訓練移転問題の背景にあるもの

1 米軍の訓練環境悪化とその要因

104号線砲撃訓練が沖縄県外へ移転した背景について、海兵隊キャンプ・ペンドルトン(Camp Pendleton)基地司令官のエドワード・ハンロン(Edward Hanlon)少将は、2001年5月9日に開かれた、米連邦議会下院政府改革委員会の公聴会で、「環境上及び政治上の事由から、沖縄における実弾砲撃訓練は停止され、日本本土へ移された。」と述べている⁽⁶¹⁾。この証言は、米軍が、沖縄における海兵隊の訓練は、環境上・政治上の要因によって制約されている、と認識していることを示している。

政府答弁にあるとおり、104号線砲撃訓練の移転は、沖縄の基地負担軽減を目的とする日本側からの要請に基づき行われている⁽⁶²⁾。結果的に、米軍は日本側の要請を受入れたわけであるが、沖縄における訓練環境の悪化は、移転計画に係る米軍の意思決定を左右する重要な要素であったと思われる。米軍は、沖縄に限らず米本土でも、訓練環境の悪化という状況に直面しているが、それは、今後、訓練活動、場合によっては部隊や基地自体の分散・移転を促す可能

(56) 沖縄県知事公室基地対策課編 前掲注(1), pp.65-66.

(57) 「県道越え訓練 移転から16年 銃声今も 減らぬ負担」『北海道新聞』2013.6.22.

(58) 「演習移転 沖縄では①基地隣り合わせ消えぬ不安 激しい射撃音／『県道越え』去っても流れ弾の恐怖」『朝日新聞』(大分全県版) 2011.2.16.

(59) 「東富士演習場で続く米軍射撃訓練(スクランブル)」『朝日新聞』(静岡版) 2004.9.20.

(60) 「日出生台で米軍演習 なし崩し拡大許す県」『朝日新聞』(大分全県版) 2011.12.21.

(61) *Challenges to National Security: Constraints on Military Training*, Hearing before the Committee on Government Reform, House of Representatives, 107th Congress, 1st Session, May 9, 2001, p.298.

(62) 萩次郎防衛施設庁長官の答弁。第141回国会衆議院安全保障委員会議録第4号 平成9年11月27日 p.19.

性をはらんだ問題であり、また、在日米軍の訓練移転問題についても、大きな背景になっている事柄と見られる。

米軍の訓練環境悪化を招いている要因は、「エンクローチメント」(Encroachment) と呼ばれる現象である。「エンクローチメント」とは、基地の運営や訓練活動などを制約または阻害する、基地周辺における様々な外部環境の変化を指す概念であり、米国では、政府・軍・自治体関係者などから一般的に用いられている⁽⁶³⁾。「エンクローチメント」とされる代表的な現象には、基地周辺地域における人口増・都市化などがあるが、ここでは、最近行われた、政府関係者による「エンクローチメント」をめぐる発言として、ドロシー・ロビン (Dorothy Robyn) 施設及び環境問題担当国防副次官による連邦議会公聴会証言を紹介しておく。この中で、同副次官は、「『エンクローチメント』は、軍事上の任務、特に試験 (兵器開発テストなどを指すと思われる) や訓練に対して増大しつつある難題 (原文は「challenge」) である。スプロール (無秩序な都市の拡大現象) や不適切な土地利用と、その他の形式の『エンクローチメント』は、国防総省の試験や訓練に係る任務を危機に陥れ、軍事的な即応力を減退させている」と述べている⁽⁶⁴⁾。

2 沖縄の訓練環境をめぐる評価と移転問題への影響

(1) 沖縄の訓練環境に対する米軍の一般的評価

基地の周辺で一連の「エンクローチメント」現象が進行することは、訓練時間の制限や実弾使用の規制など、様々な形で米軍の訓練条件が制約されることにつながる。この点に関連して、米軍は、沖縄における訓練環境をどのように評価しているであろうか。第1海兵遠征軍 (1st Marine Expeditionary Force) 副司令官のジェームス・バタグリニ (James R. Battaglini) 准将は、連邦議会公聴会において、大要、次のように証言している。「海兵隊が (米本土から、UDPで) 沖縄に展開する際、部隊が『諸兵科連合訓練』 (原文は「Combined Arms Training」) を実施する能力は極めて低下する。砲撃訓練と艦砲射撃訓練は、沖縄では禁止されている。実弾訓練や大規模演習の実施を支援できる演習場は、沖縄には存在しない」⁽⁶⁵⁾。証言内容が、日本国内の各種報道で「沖縄の訓練実態」として紹介されるものと、どの程度整合しているかどうかはともかく、バタグリニ准将の証言は、この問題をめぐる米軍側の認識を集約的に示しているのではないと思われる。

(2) 国防総省報告に見る沖縄への評価

国防総省は、「エンクローチメント」によって、米軍が演習場・訓練区域の確保に困難を来している状況を深刻な問題と捉えている。2001年からは、問題の把握と対策の立案を行うため、「持続的な演習場計画」(Sustainable Ranges Initiative) という政策プログラムを運用しており、問題の現況や当該事業の進捗状況等について、毎会計年度、連邦議会に報告書 (以下、SRI報告)

(63) エンクローチメント」の概念、米軍の内規による定義などについて、詳しくは次の文献を参照。鈴木滋「米国における軍事施設周辺の土地利用対策—軍事能力維持と地域社会との調和を両立させる試み—」『レファレンス』693号, 2008.10, pp.29-32.

(64) 2012年3月21日に開かれた、上院軍事委員会即応力及び管理支援小委員会の公聴会に提出した書面証言。Statement of Dr. Dorothy Robyn, Deputy Under Secretary of Defense (Installations and Environment) Before the Senate Armed Services Committee, Subcommittee on Readiness and Management Support, March 21, 2012, p.21. <<http://www.armed-services.senate.gov/statemnt/2012/03%20March/Robyn%2003-21-12.pdf>>

(65) 2001年5月9日に開かれた、下院政府改革委員会の公聴会に提出した書面証言。Challenges to National Security, op.cit.(61), p.227. ここで言及されている「諸兵科連合訓練」とは、海兵隊の場合は歩兵と砲兵のような、異なる兵種が共同参加して行われる大規模訓練を指す。

を提出している。ここでは、2012会計年度のSRI報告から、沖縄の訓練環境をめぐる国防総省の認識を紹介する⁽⁶⁶⁾。

SRI報告は、軍種別、基地・地域別に、米軍が使用する演習場・訓練区域について、当該施設における訓練の受入れ能力と、「エンクローチメント」の進行度を、各種の指標から評価している。能力評価(Capability Assessment)の結果は、「全面的に訓練の実施・受入れが可能」(Full Mission Capable)、「部分的に可能」(Partially Mission Capable)、「受入れ能力なし」(Not Mission Capable)の3つ、「エンクローチメント」の評価結果は、影響の度合いについて「最小」(Minimal)、「比較的軽微」(Moderate)、「深刻」(Severe)の3つに、それぞれ区分される。紙幅の関係から、各評価指標の内容など、SRI報告の詳細を紹介することはできないが、海兵隊を例にとると、沖縄の施設は、米本土と比べて、能力、「エンクローチメント」とも、明らかに低い評価が示されている。能力評価については、「全面的に可能」が施設全体の16%、「部分的に可能」が37%とされているのに対し、「能力なし」は47%であり、5割に迫る比率となっている。「エンクローチメント」については、さらに「点数」が低く、「深刻」が58%、「比較的軽微」が42%で、「最小」と評価された施設は、1%にも達していない⁽⁶⁷⁾。報告では、沖縄の海兵隊施設は、「在日海兵隊施設」として、キャンプ富士も含め、一括りにされているが、キャンプ富士を除外して沖縄に限定した場合、評価は、さらに低くなっていた可能性が高い。またSRI報告は、能力評価、「エンクローチメント」評価とも、各指標からの評価を踏まえて、総合的評価を「スコア」という数値項目にまとめている。各海兵隊施設「スコア」の一覧表によれば、最高評価を10.0として、「在日海兵隊施設」の能力評価は3.50、「エンクローチメント」評価は2.08とされており、いずれも、各地域の中では最低レベルと位置づけられている⁽⁶⁸⁾。

SRI報告は、沖縄の海兵隊施設について、具体的な訓練上の制約事項も記している。能力評価の上で、決定的な欠陥として挙げられているのは、陸上・上空の訓練スペースが限られていることである。一方、「エンクローチメント」現象については、最も深刻な問題点として、施設周辺での土地使用(の影響)や、弾薬使用の制限などが挙げられている⁽⁶⁹⁾。弾薬使用の制限は、土地の狭隘さ、政治的要因からの制約、周辺コミュニティによる「目には見えにくいエンクローチメント」作用といった要因によるものとされており、104号線砲撃訓練の移転については、弾薬使用制限の結果という位置づけで言及されている⁽⁷⁰⁾。

(3) 在日米軍の訓練移転問題に与える影響

以上、SRI報告における沖縄海兵隊施設関連の評価を概観してきた。SRI報告は、沖縄海兵隊の施設(特に地上訓練施設)は、運用上の制約が多いと見なしているようであるが、それは、沖縄における施設の全体的な価値が失われることを意味するものではない。沖縄には、北部訓練場という貴重なジャングル戦訓練用施設があり⁽⁷¹⁾、海上での射爆撃訓練については、陸上

(66) 次の資料を参照した。Department of Defense, *2012 Report to Congress on Sustainable Ranges*, May, 2012. <<http://www.denix.osd.mil/sri/upload/SRR2012-Web.pdf>>

(67) *ibid.*, p.102.

(68) *ibid.*, p.126. 能力評価と「エンクローチメント」評価のいずれも、最高評価は10.0である。ハワイの海兵隊施設も、本土の施設に比べると評価が低い。能力評価は4.09、「エンクローチメント」評価は6.19となっている。

(69) *ibid.*, p.102.

(70) *ibid.*, p.105.

(71) 北部訓練場は、沖縄本島北部の国頭(くにがみ)郡国頭村と同郡東(ひがし)村にまたがって所在する広大な施設である(広さ7833.2ヘクタール)。殆ど自然林としてのジャングル環境が残されており、ジャングル戦や対ゲリラ戦、ヘリコプターによる空挺作戦演習などが行える、とされる。江畑 前掲注(4), pp.343-344.

の場合ほど制約は多くないと見られる。これらの要素は、海外では数少ない、訓練場所としての沖縄の価値を高めている。104号線砲撃訓練の移転によって、訓練機会や訓練範囲が拡大していることもあり、海兵隊にとって、沖縄県外も含め、日本を訓練拠点とするメリットは、当面変わらないと思われる。

その一方、米軍を取り巻く「エンクローチメント」問題は、海外では、日本のような都市化が進展した地域において深刻化しやすい問題である。特に、沖縄では、一般的な意味での「エンクローチメント」問題に加えて、歴史的な経緯などを背景とする、米軍への否定的な住民感情も根強い。国防総省が「持続的な演習場計画」という事業プログラムを推進していることに示されるとおり、米軍は、地域社会との関係で、持続可能な訓練の実施に向けた環境整備の必要に迫られている。そのため、米軍は、負担軽減要請への配慮という形を取りつつ、より戦略的かつ現実的な視点から、今後とも、日本、特に沖縄における訓練の一部については、県外または国外への移転を検討する可能性がある。

おわりに

最後になるが、訓練移転問題の今後について、2つの論点から展望を試みたい。第1の論点は、国内政治過程から見た特徴である。本稿では、104号線砲撃訓練の事例から、移転問題の解決に当たり、地元の「黙示的承認」という政治手法と、財政措置による利害調整が用いられていることを見てきた。このような構図は、航空自衛隊と米空軍による共同訓練の移転問題にも当てはまっており、再度、国内移転問題が持ち上がった場合、同様の解決手法が取られる公算は高い。ただし、受入れ過程における不透明性という問題は、改めて指摘されるであろう。訓練の移転と「地元の新たな負担」の関係についても、訓練実態の検証を踏まえた形で議論は続いており、日米同盟の安定的な運用には、基地問題をめぐる国内の政治的合意形成が必要という視点から見ると、問題は残ると考えられる⁽⁷²⁾。

第2の論点は、在日米軍再編計画との接点である。航空訓練の移転については、2006年の「再編ロードマップ」で、在日米軍再編計画に盛り込まれている。これに対し、104号線砲撃訓練の移転は、元々は1996年の「SACO報告」で合意されたもので、厳密に言えば、再編計画と直接的な接点は無かった。一方、再編計画に従って、沖縄から海兵隊が順次移転した場合を想定して、米軍は、移転先とされるグアムで、実弾射撃訓練場の設置を計画している。2010年9月に最終報告が発表された、グアム移転計画をめぐる環境アセスメントでは、射撃訓練場の設置についても、いくつかの候補地が検討された。現在の再編計画では、沖縄から海兵隊要員約9000人がグアムなどへ移転することになっているが⁽⁷³⁾、これに伴い、いくつかの訓練活動もグアムに移転すると想定される。「エンクローチメント」問題の深刻化などから、米軍の訓練は、

(72) 在日米軍再編計画の「中間報告」として、2005年10月29日に日米両政府が合意した文書には、「双方は、在日米軍のプレゼンス及び活動に対する安定的な支持を確保するため地元と協力する。」「安全保障同盟に対する日本及び米国における国民一般の支持は、日本の施設・区域における米軍の持続的なプレゼンスに寄与するものであり、双方は、このような支持を強化することの重要性を認識した。」という箇所があり、日米同盟の安定的な運用には、基地負担の軽減と地元からの支持・理解が必要である、との認識が示されている。「日米同盟：未来のための変革と再編（仮訳）」防衛省編 前掲注(3), pp.409-410. なお、この問題に関連するが、米軍基地の安定的な維持という問題と、基地をめぐる政治が地元の意識を反映したものであるかどうかは、峻別して論じなければならない、との見解がある。佐藤社「＜書評＞米軍駐留をめぐる政治と正統性」『北東アジア研究』（島根県立大学）21号, 2011.3, p.86.

(73) 2012年4月27日、「再編ロードマップ」を一部修正する形で日米両政府が合意したものの。「日米安全保障協議委員会（2+2）」共同発表（仮訳）防衛省編 前掲注(3), p.422.

引き続き、日本を重要拠点としつつ、長期的にはアジア太平洋地域で分散化の傾向を強めていくであろう。実弾砲撃を始め、在日米軍の訓練は、再編計画との関連で、今後、一定の影響を受けることも考えられる。

ただし、訓練場所として見た場合、グアムの現状には問題が多いと見られている⁽⁷⁴⁾。グアムに訓練を移転する場合、新たな施設整備は不可欠となろうが、米国における財政難という問題のほか、グアムでは、かねて環境上の問題などから、米軍の訓練をめぐる訴訟が起きている（実弾射撃訓練場建設反対訴訟など）⁽⁷⁵⁾。これらの要因は、グアムにおける施設整備計画の正否を予測困難なものにしており、計画が進捗しなければ、沖縄と日本における米軍の訓練態勢は、現状のまま維持される可能性もあるだろう。

(74) 専門家の中には、グアムにおける陸上での訓練環境は沖縄より劣っており、スコールや雷雲の発生など、気象面での制約も多い、という見方がある。次の文献を参照。福好昌治「最新軍事研究『在日米軍再編』ロードマップ中間報告」『丸』65巻6号, 2012.6, p.60.

(75) 「射撃場建設に反対 グアム住民ら提訴 沖縄米軍移転先」『中国新聞』2010.11.20.